

+

Prevención

Proyecto de Apoyo y Difusión de
Programas de Prevención
Comunitaria del Delito

+ Comunidad

• Boletín N° 1, octubre de 2004.

Apoyando la prevención en América Latina

Desde sus inicios, CESC, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile se ha caracterizado por producir investigación criminológica aplicada a la reducción de la violencia. En esta ocasión, presentamos un proyecto cuyo objetivo es contribuir a mejorar la capacidad de organizaciones de la sociedad civil para diseñar, ejecutar y evaluar proyectos de prevención comunitaria del delito. Como punto de partida, nos proponemos recoger las experiencias de prevención que actualmente están en ejecución, sistematizarlas, expresar sus virtudes y dificultades, pues en buena medida son escasamente conocidas por quienes desean implementar programas de esa especie en la región.

Esta iniciativa no sería posible sin la colaboración de otras instituciones latinoamericanas que comparten nuestros puntos de vista. Ellas son el Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú, el Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (CESeC) de la Universidad Cândido Mendes de Brasil, la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP) de Guatemala y el Instituto para la Seguridad y Democracia (INSyDE) de México. Desde ya les expresamos nuestro agradecimiento, pues permitirán que el proyecto adquiera mayor visibilidad y su impacto se exprese en el desarrollo de nuevos proyectos de intervención comunitaria del delito.

A comienzos de abril del 2005 organizaremos un Seminario de Capacitación de jóvenes profesionales provenientes de Perú, Guatemala y México respecto de temas específicos en materia de prevención. Esa actividad será seguida de un Encuentro Internacional de Comparación de Experiencias de Prevención y de la difusión de un Manual de Capacitación, cuyo uso permita replicar experiencias con impacto positivo.

Desde ya abrimos las páginas de esta publicación para recibir aportes, noticias, futuros eventos conectados a este tema y publicaciones que podamos reseñar. Nuestro propósito consiste en servir de vehículo para la construcción de una red de conocimientos cada vez más sólida en estas materias, que permita integrar esfuerzos comunes y crear un impulso positivo para la consolidación y sustentabilidad de políticas integrales de reducción del delito.



CESC Miembro de
altus
ALIANZA GLOBAL

CESC

CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Destacados

- **Artículo:** ¿Cuál es el papel de la Comunidad en la Prevención del delito?
- **Experiencia de Prevención en terreno:** Programa Comuna Segura Compromiso 100
- **Noticias y Publicaciones**
- **Enlaces:** ¿dónde encontrar información útil?



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

Publicación realizada con el apoyo de
Open Society Institute

Este boletín se encuentra disponible en: www.cesc.uchile.cl.

- **Lugar de Publicación:** Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana • Santa Lucía 240, Santiago, Chile.
- Fono: 56-2- 6648513 • www.cesc.uchile.cl
- **Editor:** Hugo Frühling
- **Dirección de Investigación:** Ximena Tocornal.
- I.S.S.N. N°: 0718-1183

¿CUÁL ES EL PAPEL DE LA COMUNIDAD EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO?

Aproximarse conceptualmente a la prevención comunitaria del delito y la violencia no es una tarea fácil, ya que en la práctica nunca se dan de manera pura las tipologías y recomendaciones que se señalan en la literatura especializada. Se trata de una manera reciente de pensar y hacer intervención, y no siempre responde a un conjunto coherente de conocimientos bien fundamentados. Agrupa diversas formas de trabajo que incluyen gobiernos locales, policías, instituciones públicas (salud, educación, etc.) y actores de la sociedad civil, bajo el principio de prevenir la violencia y la actividad delictual; ambos elementos incorporados recientemente al tratamiento de la inseguridad. Ellos obedecen a la urgencia por enfrentar de manera innovadora las altas demandas de seguridad de las últimas décadas a nivel mundial.

Las recientes transformaciones sociales, políticas y culturales han traído aparejadas aumentos de la inseguridad en las grandes ciudades y también en sectores rurales. Factores como la pobreza y desigualdad socioeconómica, la falta de planificación de una acelerada urbanización, la carencia de empleos y expectativas de vida contradictorias, el tráfico y abuso de sustancias, la disponibilidad de armas, etc., redundan en aumentar las probabilidades de conductas violentas que debilitan la convivencia social. Además, en ciertos casos, la administración de justicia penal se ha visto sobrepasada, por lo que ha sido necesario impulsar procesos de reformas que sean pertinentes a la nueva situación. Ante este diagnóstico, existe consenso sobre la necesidad de implementar intervenciones integrales.

Nuevas Tendencias en Prevención del Delito

- Cambio de paradigma: desde un enfoque relativamente limitado con respecto a la prevención y el control hacia una visión más amplia de la seguridad como bien público.
- Consenso creciente sobre la necesidad de enfrentar las condiciones sociales y económicas que fomentan la delincuencia y la victimización.
- Cambios en cuanto a que la responsabilidad básica ya no sólo le corresponde a la policía, sino también a los gobiernos, comunidades y asociaciones en todos los niveles.
- Reconocimiento del papel fundamental que desempeñan los líderes municipales y/o locales a través de la organización y movilización de coaliciones locales.
- Aumento del consenso en cuanto a que intervenciones focalizadas por factores de riesgo, en efecto, reducen la delincuencia, la violencia y otros problemas sociales.
- La prevención es eficaz en comparación con soluciones de justicia penal, que implican mayores recursos económicos.

EL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN SEGURIDAD CIUDADANA

Nos encontramos ante un cambio de escenario en cuanto a las formas de pensar y de tratar la inseguridad, un proceso de desplazamiento de algunas responsabilidades de la seguridad pública desde el Estado hacia la sociedad. El control del delito ya no es responsabilidad exclusiva de los policías, sino que éstas alcanzan a otras instituciones públicas, a organismos no gubernamentales y centros de estudios, así como a los ciudadanos organizados.

Este llamado a la participación de la sociedad se refleja en la inclusión de la “comunidad” en el diseño de nuevas políticas de seguridad pública, cuestión que no es homogénea y que tiene distintos efectos según cuáles sean las nociones de comunidad que estén implícitas¹.

Así, por ejemplo, la comunidad puede ser entendida como:

1. Se sugiere revisar el texto de Dammert y Lunecke (2004) para una revisión más exhaustiva de las interpretaciones que recibe el concepto de comunidad en el diseño de políticas públicas de seguridad.

1

1) barrera frente al deterioro social, factor de protección y de contención. Cuando se considera que la criminalidad es producto del fracaso de las normas que regulan la convivencia, es posible suponer que la violencia y el delito aumentan en comunidades empobrecidas y que a su vez el incremento de la criminalidad genera mayores problemas, lo que redundaría en un círculo vicioso donde la violencia trae más violencia. Las intervenciones para potenciar los recursos de la comunidad tendrían el sentido de detener esta espiral de violencia, poniendo freno a procesos sociales degenerativos.

2

2) sistema de control informal, censor de conductas desviadas. Cuando la criminalidad se explica debido a la falta de control y vigilancia, las intervenciones dirigidas a crear comités de vigilancia de los vecinos y a promover el conocimiento entre los mismos tendrían el efecto de homogeneizar la información en la comunidad, así como de disuadir al posible agresor debido a que aumentan las posibilidades de ser sancionado.

3

3) un lugar, territorio o espacio físico. Cuando se pone énfasis en los hechos delictuales y en el lugar y modo como ocurren, más que en los sujetos que los cometen, es posible analizar e intervenir sobre dichas características. Medidas preventivas locales en base a diagnósticos rigurosos permiten mayor focalización y facilitan la coordinación intersectorial en función de objetivos acotados. Con ello se deja de hablar de una comunidad abstracta y se habla de un barrio, escuela, etc., con necesidades concretas e identificables.

En paralelo con el diseño de nuevas políticas públicas en materia de seguridad, se gesta **el modelo de policía comunitaria**, que se caracteriza por fomentar un cambio en las relaciones policía/sociedad, mejorando los canales de comunicación y el nivel de conocimiento acerca de la realidad local de la actividad delictual gracias a instrumentos científicos y a planes concretos de trabajo. Así la intervención temprana sobre el potencial agresor o infractor se facilita, mejorando además los lazos intracomunitarios.

En la práctica, la mayor fortaleza de la participación comunitaria es **su carácter local**. Ello tiene implicancias especialmente para los gobiernos locales, quienes con mayor facilidad pueden consultar y articular con la comunidad estrategias de acción precisas y atinentes al contexto local. Se registran buenos resultados precisamente cuando es la misma comunidad la que ha definido cuáles son los factores de riesgo más importantes a trabajar y cómo hacerlo.

ENFOQUES DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

No hay una receta única frente a la inseguridad y el aumento de las tasas de delitos en la región. Hay que trabajar en varios frentes a la vez, complementando estrategias de control con iniciativas preventivas. El control y el castigo ante la transgresión de la ley tienen un efecto preventivo en cuanto disuaden al potencial transgresor. Resulta más iluminador evaluar el carácter preventivo de las iniciativas por sus efectos observables en conductas futuras que por el tipo de soluciones que implican en el corto plazo. En este sentido, las medidas preventivas toman más tiempo en objetivar sus resultados, entre 5 a 10 años, y por lo general se evidencian en cambios culturales que pasan necesariamente por aprendizajes a nivel familiar y social más próximo.

El enfoque epidemiológico de la violencia ha inspirado diversos trabajos en prevención, basándose en conceptos y metodologías de la epidemiología y la salud pública. La violencia se entiende como un problema de salud pública, cuya génesis es multicausal y sobre el cual intervienen una serie de factores de riesgo. Consecuentemente, al focalizarse en dichos factores es posible disminuir la ocurrencia de la violencia y de la actividad delictual.

Los factores de riesgo pueden clasificarse en:

estructurales

- Factores como la pobreza y la marginalidad se consideran de carácter estructural o mediato y sus modificaciones son de largo plazo. El trabajo sobre ellos aumenta las posibilidades de integración a la vida productiva y disminuye la percepción de deprivación y frustración, reduciendo las probabilidades de conductas violentas en el futuro.

de proximidad

- El porte de armas o la ingesta de alcohol actúan como eventos contingentes que gatillan o instigan a la violencia, de modo inmediato. El trabajo sobre este tipo de factores de proximidad implica medidas de control directas.

Al igual que la salud, la seguridad es un aspecto fundamental de la calidad de vida, por lo que hoy se habla de “comunidades seguras y vigorosas”. Así la prevención tendría un doble sentido: 1) atacar los factores que favorecen la criminalidad y 2) arraigar en la población una actitud o reflejo preventivo dirigido a buscar causas y soluciones frente a esta problemática.

Enfoque Epidemiológico: Niveles de Intervención

- 1) **Prevención primaria** dirigida a la población en general y, comúnmente, responde a necesidades inespecíficas, actuando sobre los contextos sociales y situacionales que favorecen la violencia.
- 2) **Prevención secundaria** dirigida a grupos de riesgo específicos y sus necesidades (niños, jóvenes o mujeres), que ya han tenido algún problema producto de la violencia y que requieren tratamiento y apoyo para evitar la revictimización, o bien para que no se conviertan en futuros victimizadores.
- 3) **La prevención terciaria** va dirigida a grupos específicos de personas que han cometido infracciones a la ley, que han ingresado al sistema penal, buscando promover su rehabilitación.

El enfoque epidemiológico identifica estos tres niveles de intervención, de acuerdo a las características y necesidades del grupo objetivo. En estricto rigor, sólo la prevención primaria sería prevención propiamente tal, mientras que la secundaria implica tratamiento y la terciaria, rehabilitación. Sin embargo, las tres implican efectos futuros preventivos, por lo que deben darse en conjunto.

Las estrategias preventivas pueden agruparse también de acuerdo **al ámbito de acción**, ya sea social, comunitario o situacional. Resulta conveniente relacionar esta tipología con el carácter de los factores de riesgo que en cada caso se pueden trabajar.

• **La prevención social** actúa sobre factores de riesgo personales o psicológicos y sociales, éstos últimos muchas veces de carácter estructural como son la pobreza y marginalidad. Estas iniciativas pueden estar dirigidas a grupos de alto riesgo social y van desde el ámbito familiar (prevención temprana de la violencia intrafamiliar) hasta la educación (mediación de conflictos en la escuela) o la salud (programas de nutrición infantil). La prevención social puede ser un tanto inespecífica en su dimensión de seguridad, debido a que la seguridad sería un efecto a largo plazo del esfuerzo concertado de diversas políticas públicas.

social

• **La prevención comunitaria** combina elementos de ambos ámbitos, el social y el situacional, y su característica más definitoria ha sido la participación local, especialmente definida como el barrio. Se incluyen, por ejemplo, las experiencias de policía comunitaria, la creación de comités de vigilancia, así como el involucramiento en proyectos de corto alcance enfocados a la prevención social o situacional.

comunitaria

• **La prevención situacional** actúa sobre factores de proximidad o ambientales en estrecha relación con las situaciones gatillantes de la violencia y la actividad delictual. Ellos cubren el ámbito urbano (recuperación de espacios públicos, mejor iluminación), los programas de desarme y de vigilancia, y pueden beneficiar a la población en general como estar dirigidos a grupos específicos. La prevención situacional opera anticipándose al razonamiento del agresor, estableciendo mayores dificultades para su accionar, como, por ejemplo, la utilización de rejas y alarmas. Sin embargo, el accionar del agresor es siempre dinámico, buscando las formas de sortear los obstáculos, por lo que las medidas situacionales deben estar en constante revisión y actualización.

situacional

NIVELES DE INTERVENCIÓN, ÁMBITOS DE ACCIÓN Y FACTORES DE RIESGO	Social	Comunitaria	Situacional
	Estructurales		De proximidad
Primaria → prevención	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención temprana de violencia intrafamiliar - Educación y socialización - Campañas de comunicación masivas - Vigilancia vecinal 	<ul style="list-style-type: none"> - Policía Comunitaria - Organización de vecinos - Comunidad como agente de decisiones en proyectos de corto alcance 	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanismo - Focalización en puntos críticos - Reducción de oportunidades - Sistemas de alarmas, rejas, etc.
Secundaria → tratamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo con grupos de riesgo (jóvenes y mujeres) en potenciar sus factores protectores - Regeneración y consolidación de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidad como agente ejecutor en proyectos de corto alcance - Mediación comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de medidas dirigidas a grupos de alto riesgo
Terciaria → rehabilitación	<ul style="list-style-type: none"> - Reparación de consecuencias - Programas de reinserción social de delincuentes 		

Fuente: Elaboración en base a Dammert y Lunecke, 2004.

ETAPAS Y METODOLOGÍAS DE LAS ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN COMUNITARIA

Las estrategias de prevención comunitaria se caracterizan por la participación de la comunidad a nivel local, es decir, la consideración de la ciudadanía organizada como agente proactivo y no tan sólo como receptor pasivo de políticas públicas. En este sentido, es fundamental la utilización de **metodologías participativas** e inclusivas en todos sus momentos, de modo de asegurar la participación de la comunidad en el tiempo.

2 condiciones para que una estrategia de prevención comunitaria sea útil y eficaz:

- **Que logre involucrar a la población y hacer sustentable su participación en el tiempo.**
- **Que se identifiquen problemas acotados y soluciones realistas.**

2 claves para obtener buenos resultados:

- **Evaluación constante de los procesos de gestión y de los resultados, de manera de corregir y optimizar los procesos y resultados.**
- **Planificación, acordando compromisos, tareas y metas en el tiempo entre los diversos actores involucrados.**

A nivel local, **la constitución de alianzas o asociaciones** (o partnerships) entre la comunidad organizada, las autoridades de gobiernos, centros de estudios y ONG's, constituye una metodología de trabajo que tiene amplias ventajas, ya que:

- permite aumentar los niveles de conciencia entre los diversos actores involucrados,
- permite compartir información y formar redes de trabajo,
- potencia los recursos de cada una de las partes, disminuyendo la duplicación de esfuerzos,
- aumenta las probabilidades de que la participación comunitaria se sostenga en el tiempo.

No existe una definición previa respecto del organismo encargado de crear y promover las asociaciones, ya que la seguridad debe constituirse en una tarea de responsabilidad compartida. Éstas se crean de acuerdo a necesidades específicas de cada acción concertada. Una de las claves de las asociaciones está en estudiar a partir de los problemas concretos quiénes deben participar en el diseño y ejecución. La unidad coordinadora de las asociaciones puede corresponder al gobierno local o a las policías y en ellas pueden participar:

- El Ministerio de Justicia, a través de sus dependencias y servicios correccionales/penales,
- Ministerios de Salud, Educación, Trabajo y sus subdivisiones territoriales,
- Policía municipal si existe, la policía preventiva, la policía investigativa, el ministerio público,
- Sociedad civil organizada (por ejemplo, organizaciones de mujeres, de iglesia, etc., que tengan presencia barrial),
- ONG's,
- Centros de Estudios y Universidades,
- Empresas y sector privado.

En toda estrategia preventiva comunitaria idealmente deberían estar presentes 4 etapas secuenciales que se retroalimentan: **Diagnóstico - Plan - Gestión - Evaluación.**

ETAPA 1: Diagnóstico, Investigación o Auditoría en Seguridad Ciudadana

Definición: Estudio de la realidad local en términos de la seguridad de la comunidad, cuyo objetivo es identificar los problemas más relevantes y sus recursos para hacerle frente.

Actividades:

- **Paso 1:** Clarificar la unidad territorial de trabajo, a la que se denominará “la comunidad”
- **Paso 2:** Identificar los problemas de delincuencia y violencia en la comunidad, recopilando información ya existente (estadísticas de denuncias y detenciones de la policía, encuestas de victimización, etc.) y realizando entrevistas a personajes claves de la comunidad (expertos, autoridades, líderes, etc.)
- **Paso 3:** Identificar quiénes ya desarrollan y participan en actividades de prevención en esta problemática
- **Paso 4:** Caracterizar la comunidad en términos sociales y físicos (datos demográficos, socioeconómicos, infraestructura, vivienda, etc.)
- **Paso 5:** Analizar la información y decidir cuáles son los problemas prioritarios
- **Paso 6:** Analizar estos problemas prioritarios con la comunidad y validar con ella el diagnóstico

Producto: Claridad con respecto a los problemas prioritarios de delincuencia y violencia y los recursos que la comunidad puede poner en juego.

ETAPA 2: Elaboración de un Plan o Estrategia en Seguridad Ciudadana

Definición: Elaboración de una estrategia de intervención acotada y realista que responda a los problemas prioritarios de la comuna o barrio y que involucre a diversos actores de manera coordinada, estableciendo plazos, compromisos y metas.

Actividades:

- **Paso 7:** Focalizar los problemas prioritarios
- **Paso 8:** Convocar a los posibles socios de su área que lo asistirán en la reducción de la delincuencia y la violencia
- **Paso 9:** Identificar posibles soluciones y perfeccionarlas
- **Paso 10:** Elaborar proyectos para implementar las soluciones, estableciendo objetivos, metas y metodologías
- **Paso 11:** Obtener apoyo y compromisos en la comunidad, así como entre los socios pertinentes para la gestión de las soluciones seleccionadas
- **Paso 12:** Incluir en el diseño del plan o estrategia -desde un inicio- las modalidades y momentos de evaluación

Producto: Una estrategia realista de prevención de la delincuencia y la violencia.

ETAPA 3: Gestión y aplicación del Plan o Estrategia

Definición: Implementación del plan o estrategia diseñada, bajo un proceso constante de monitoreo de las dificultades y facilitadores del proceso.

Actividades:

- **Paso 13:** Verificar la disponibilidad de recursos y los tiempos para una administración adecuada de las acciones diseñadas
- **Paso 14:** Llevar a cabo las acciones diseñadas
- **Paso 15:** Monitorear la coordinación de las acciones en su implementación

Producto: La capacidad de implementación del plan o estrategia.

ETAPA 4: Monitoreo y evaluación del Plan o Estrategia

Definición: Actividad constante de seguimiento de los procesos de gestión de acuerdo a las planificaciones establecidas.

Actividades:

- **Paso 16:** Asegurarse de haber planificado y presupuestado el seguimiento y la evaluación
- **Paso 17:** Asegurarse que los objetivos del proyecto estén bien definidos
- **Paso 18:** Asegurarse de haber diseñado las metodologías de evaluación
- **Paso 19:** Aplicar las metodologías de evaluación
- **Paso 20:** Analizar las conclusiones de la evaluación y compartirlas con los actores involucrados y con la comunidad
- **Paso 21:** Corregir los procesos de gestión y otros aspectos sugeridos por la evaluación (redifinición de objetivos, actividades, etc.)

Producto: Una indicación de lo que funciona, lo que no funciona y lo que podría funcionar.

SÍNTESIS Y DISCUSIÓN:

¿Por qué hablamos de Prevención Comunitaria del Delito?

A pesar de la diversidad de prácticas de prevención comunitaria del delito, la especificidad y fortaleza del concepto está en su posicionamiento hacia la comunidad haciendo explícito su rol en cuanto garante de la seguridad pública, como agente de cambio y no tan sólo como receptor pasivo de políticas públicas. Esto último ubica a los ciudadanos en un nivel de corresponsables frente a un "servicio" que tradicionalmente ha sido función exclusiva del Estado.

El objetivo de la prevención comunitaria es suplantarse las prácticas violentas de toda índole por formas alternativas, vale decir, ubicar en el lugar de la violencia de manera previsoramente otras prácticas donde la participación de los ciudadanos a nivel microsociales es fundamental. Se trata de promover prácticas que conviertan en protagonista de modo positivo y proactivo a la comunidad, instalando recursos, capacidades y estrategias tanto a nivel individual como colectivo, consecuentes con un marco de regulación democrático en los espacios microsociales como puede ser el barrio, la vecindad o cualquier otra entidad definida como comunidad.

La participación de la comunidad en la seguridad también tiene su revés, en términos de que la apropiación por parte de los vecinos de la regulación del orden y la seguridad puede derivar, eventualmente, en prácticas ilegales como la justicia por mano propia. El uso de la coacción debe estar exclusivamente en manos de las policías y regulada legalmente.

Para la aplicación de un modelo comunitario de prevención del delito, **las metodologías participativas e inclusivas** son las adecuadas, debido a que se busca que la comunidad se haga corresponsable de su seguridad, siendo ella quien mejor conoce sus dificultades y sus recursos. En este sentido, se recomienda la conformación de **asociaciones** específicas entre la comunidad y otros actores para la solución de problemas específicos.

En términos de su diseño y aplicación, las estrategias de prevención comunitaria contienen **cuatro etapas** que se retroalimentan: Diagnóstico > Plan > Gestión > Evaluación. Es importante destacar la relevancia de planificar desde un comienzo las modalidades de evaluación y seguimiento de las acciones dentro de una coordinación general de la estrategia y no verlas como un apéndice, sino como un momento de aprendizaje y mejoramiento constante de la gestión.

Textos Consultados

Buvinic, M. y Morrison, A., (1999) Notas Técnicas sobre violencia. BID, Washington DC.

http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication_546_1291_s.htm

Crawford, A. (1998) Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices Londres, Longman.

Dammert, L. (2002) Participación Comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?. En: Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.

Dammert, L. y Lunecke, A. (2004) La prevención del delito en Chile. Una visión desde la Comunidad. Colección Seguridad Ciudadana y Democracia. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Frühling, H. (2003) Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto? Serie Documentos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Shaw, M. (2001) El papel del gobierno local en la Seguridad de las comunidades. International Centre for the Prevention of Crime - ICPC, Montreal, 2001.

http://www.crim-prevention-intl.org/publications/pub_72_1.pdf

Sherman, L. (1998) Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising. Reporte para el Congreso de Estados Unidos preparado por el National Institute of Justice.

Tuck, M. (1998) Crime prevention: a shift in concept. Home Office Research and Planning Unit Research Bulletin, N°24, Home Office, Londres.

Vanderschueren, F. (2000) Prevención de la Criminalidad. Documento de referencia, Programa Ciudades más Seguras, Hábitat, Naciones Unidas.

<http://www.unhabitat.org/programmes/safercities/documents/SCProgramSpa.pdf>

Experiencia de Prevención en Terreno: PROGRAMA COMUNA SEGURA COMPROMISO 100

Presentación y Objetivos del Programa

El Programa "Comuna Segura, Compromiso 100" es una iniciativa gubernamental de prevención de la delincuencia y la violencia llevada a cabo en Chile, cuyo propósito es generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de seguridad ciudadana. Esta iniciativa tiene por finalidad transferir a nivel del Municipio¹ y la comunidad un modelo de gestión de seguridad comunal, puesto que se considera que es precisamente en el Municipio donde recae la responsabilidad de constituir y ejecutar, con apoyo del gobierno central y de las policías, una estrategia integral que responda a los requerimientos de seguridad de los habitantes de la comuna.

Los objetivos del Programa en cada comuna son:

1) Instalación y fortalecimiento del Programa y sus componentes.

2) Implementación de una estrategia de prevención social y situacional a nivel local.

A cada comuna desagrega estos objetivos en relación a sus propias necesidades y características.

Comuna Segura contiene características originales en el contexto latinoamericano en cuanto a la articulación de políticas públicas a nivel nacional y el trabajo local de los municipios. El modelo consiste en una serie de metodologías de investigación, seguimiento y participación, basadas en el **Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana** y el **Fondo Concursable de Proyectos**.

La iniciativa es coordinada a nivel nacional por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior (DSC) de Chile en coherencia con su Estrategia de Seguridad Ciudadana (ver cuadro 1). El Programa opera con base en el Municipio, instalando allí a un profesional especializado jornada completa para la gestión de la seguridad comunal, llamado Secretario Técnico (ST).

Cuadro 1: Estrategia de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior

Persigue los siguientes objetivos:

- 1) Frenar el alza de la violencia y la delincuencia, en la medida en que efectivamente esta problemática implica un deterioro de la calidad de vida de los chilenos; y
- 2) Reducir el temor puesto que en Chile el miedo excede al presentado en ciudadanos de países en los que se cometen más y más graves delitos violentos.

Las líneas de acción perfiladas para materializar estos objetivos generales son:

1. Control de la delincuencia
2. Interrupción de las carreras criminales
3. Prevención del ingreso a la carrera criminal
4. Desarrollo de comunidades fuertes
5. Reducción del temor

A la base de estas definiciones se encuentran dos criterios transversales:

- 1) Coordinación Intersectorial entre policías, entidades de gobierno ministeriales (Educación, Trabajo, Salud, Vivienda), autoridades regionales y locales (Municipios) y el sector privado.
- 2) Participación Ciudadana, lo que implica promover la creación de redes y la organización de la propia comunidad con efectos en la prevención de factores de riesgo, en la denuncia, e incluso en algún nivel de control de los delitos.

Fuente: Documento de Presentación del Programa Comuna Segura, 2004.

El Programa es lanzado oficialmente a finales del 2000, para ser implementado en etapas sucesivas, hasta alcanzar en el 2004 a 56 comunas del país que superan los 70.000 habitantes, las que han ido ingresando según criterios de prioridad.

Para la selección de comunas en 2000 y 2001, se utilizó la siguiente ponderación de factores: tasa de robo con violencia (20%); tasa de robo con fuerza (15%); violencia intrafamiliar (20%); prevalencia del consumo de drogas (10%); índice de pobreza (35%). Desde 2003, se utiliza la siguiente ponderación de factores: Índice de Vulnerabilidad Social Delictual (50%) (ver cuadro 2); número total de población

1. En Chile, el municipio corresponde a la entidad de gobierno local que está a cargo de la unidad territorial básica de la división político-administrativa del país: la comuna. La gestión del municipio es conducida por el alcalde, quien es electo por votación popular.

comunal (30%), análisis de delitos cometidos en la comuna, mediante el estudio de las denuncias asociadas a delitos de mayor connotación social en los últimos tres años (20%).

La introducción del IVSD se debió a que siendo éste un programa preventivo, resultaba incoherente basarse solamente en datos de prevalencia de delitos. El IVSD permite priorizar comunas que, si bien no registran altos índices, si evidencian altos niveles de riesgo y de este modo, la intervención sobre los factores de riesgo tempranamente, permite efectivamente realizar un trabajo preventivo.

Cuadro 2: Índice de Vulnerabilidad Social Delictual (IVSD)

- El IVSD fue el producto de una investigación aplicada en las 63 comunas chilenas que superan los 70.000 habitantes.
- El objetivo del estudio era investigar la eventual asociación entre diversas condiciones sociales de riesgo en el origen de conductas delincuenciales.
- Para ello se diseñaron un conjunto de dimensiones (pobreza, educación, empleo, drogas, clima familiar y entorno) desglosadas en variables que, de acuerdo a una amplia revisión bibliográfica, se estiman asociadas a conductas de infracción a la Ley.
- Mediante un análisis factorial, se relacionaron el conjunto de variables significativas y luego éstas se correlacionaron con la variable dependiente población penal con origen en la comuna, de manera de determinar su efectiva asociación con el fenómeno de la delincuencia.
- Finalmente, se obtiene un índice que permite comparar las comunas entre sí y establecer aquellas donde la intervención es prioritaria.

Coordinación Municipio - Gobierno Central²

El Ministerio del Interior se compromete con el Municipio en entregar:

- Asistencia técnica permanente a través de la instalación de un ST, asignando recursos para el pago de sus honorarios;
- Equipos computacionales;
- Estudios cualitativos y cuantitativos destinados a sustentar científicamente la intervención;
- Fondo Concursable de Proyectos para iniciativas comunitarias.

Para ello, la DSC cuenta con:

1) Unidad de Coordinación Territorial, a cargo de la coordinación del Programa y asistencia permanente a los ST. Compuesta por coordinadores territoriales, quienes por criterios de cercanía territorial tienen a su cargo la supervisión de 5 ó 6 ST. Además, cuenta con un enlace directo con Carabineros de Chile³, dispuesto específicamente para efectos del Programa.

2) Unidad de Asesoría Técnica, a cargo de la sistematización del Programa y de facilitar a los ST los insumos necesarios (por ejemplo, cómo se hace Diagnóstico, Plan Comunal, Bases Técnicas del Fondo Concursable, etc.).

El Municipio se compromete a:

- Apoyar la constitución del Consejo de Seguridad Ciudadana
- Facilitar información comunal relativa a la seguridad local
- Incorporar el Plan de Seguridad Ciudadana a la política local
- Instalar al Secretario Técnico en dependencias del Municipio, facilitando secretaria jornada completa, teléfono, fax, acceso a internet, transporte para actividades en terreno, etc.
- Financiar gastos de representación y traslados para las capacitaciones.

Componentes del Programa a nivel del Municipio

1) El Secretario Técnico, profesional con experticia en el fenómeno de la delincuencia, el trabajo comunitario y la elaboración de proyectos. La selección del ST se realiza mediante concurso público y posteriormente recibe capacitación específica por parte de la DSC.

2. Documento "Convenio Marco" entre DSC y Municipio, disponible en www.cesc.uchile.cl

3. Policía uniformada encargada del orden público y de mayor contingente en Chile. Existe también la Policía de Investigaciones, compuesta por un número menor de efectivos de carácter civil encargados de la investigación de delitos.

Este profesional se inserta en dos ámbitos: 1) se instala físicamente en el Municipio, trabajando por la comuna, y 2) su labor debe responder a los lineamientos del Programa a nivel central. En efecto, es la DSC quien financia sus servicios debiendo dar cuenta a ella de la ejecución del programa en la comuna, pero para efectos legales el ST es contratado por el Municipio. Esta situación conlleva ventajas y desventajas. (ver recuadro 3)

Cuadro 3: Ventajas y desventajas de la doble inserción del ST

Ventajas:

- facilita la coordinación entre gobierno local y gobierno central: hace más expedita la implementación de las políticas nacionales en seguridad a nivel local, posicionando el tema, optimizando los recursos, sorteando obstáculos propios de la administración estatal.
- facilita la coordinación entre gobiernos locales y Carabineros de Chile: DSC cuenta con un enlace directo con Carabineros a nivel del alto mando, a quien se recurre para cualquier efecto del Programa en cualquier comuna.
- permite la instalación de un modelo de Seguridad Ciudadana a nivel local en tiempos relativamente cortos: de acuerdo a las posibilidades que el Municipio le abra al trabajo del ST, la instalación del Programa toma alrededor de un año, sin que ello implique altos recursos económicos o humanos desde el Municipio.

Desventajas:

- alta recarga de trabajo concentrada en el ST que debe responder a demandas desde ambos ámbitos: las demandas urgentes a nivel comunal pueden verse en contraposición con los requerimientos en términos de plazos y tareas que impone el Programa desde el nivel central.
- conflictos en el rol e identidad del ST: en la medida en que, si bien es un funcionario municipal que debe trabajar por la comuna, puede ser percibido al interior del Municipio como un funcionario de gobierno ya que tanto su salario como sus lineamientos vienen del nivel central. Esta situación puede hacerse más patente en aquellos Municipios conducidos por alcaldes de oposición.
- agotamiento del recurso humano del ST: los aspectos altamente demandantes y algunas veces contrapuestos del trabajo del ST pueden llevar a un nivel importante de agotamiento de los profesionales, especialmente considerando que este trabajo implica una jornada laboral extendida ya que las reuniones con las organizaciones vecinales se realizan fuera del horario de oficina.

2) El Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana, instancia en la que se operacionaliza la participación de la comunidad. Su composición ha sido diseñada para fomentar la participación, ya que los representantes de los vecinos son el 70% del Consejo y las autoridades, el 30%. Existe un detallado proceso de elección de los representantes de los vecinos entre sus pares, que intenta asegurar representatividad y legitimidad.

El Consejo es presidido por el Alcalde (quien puede delegar en el Administrador Municipal o el Director de Desarrollo Comunitario su representación) e integrado por a lo menos:

- Gobernador Provincial o un representante
- Dos concejales con las más altas mayorías individuales
- El Prefecto de Carabineros de Chile o un representante
- El Prefecto de la Policía de Investigaciones de Chile o un representante
- El Fiscal del Ministerio Público, cuando este existe en la comuna respectiva
- El representante de PREVIENE⁴, cuando proceda
- Un representante de organizaciones comunitarias juveniles elegido por sus pares
- Un representante de los establecimientos educacionales a nivel de directivos de educación secundaria elegido por sus pares
- Representantes de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos
- Un representante de los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, elegido por sus pares
- Un representante de la Cámara de Comercio e Industrias
- Un representante de la Cámara de Comercio Detallista
- Un representante de los Centros de Padres y Apoderados de los Establecimientos Educacionales
- Una representante de las organizaciones comunitarias de mujeres de la comuna, si existiere
- Un Director de Establecimiento educacional público de la comuna, elegido por sus pares
- Un Director de Establecimientos de salud públicos de la comuna, elegido por sus pares.

4. El Programa Previene, de responsabilidad del Consejo Nacional de Control de Estupefacientes, al igual que el Programa Comuna Segura, se ejecuta a nivel comunal y un representante contratado y coordinado desde el nivel central se inserta directamente en la orgánica del Municipio, trabajando en coordinación con otros programas de desarrollo social local.

LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO COMUNAL DE SEGURIDAD CIUDADANA EN CERRO NAVIA

Cerro Navia es una comuna de bajos recursos del área urbana norponiente del Gran Santiago. En el año 2002, su población alcanzaba los 148.312 habitantes, siendo uno de sus problemas más relevantes derivados de la pobreza, el hacinamiento: se estima un déficit en vivienda de alrededor de 4.558 viviendas. En cuanto a la fuerza laboral, la población activa corresponde al 61,7 % de 15 años y más. Los ocupados son el 83,2 %, mientras que los desocupados corresponden al 16,8 por ciento.

Ante esta situación, el gobierno local enfrenta diversas problemáticas de seguridad, especialmente con respecto a la ocupación de los espacios públicos, registrándose un alto nivel de temor en la población a salir a la calle después de las 6 de la tarde. Según la información que nos proporcionó la Secretaria Técnica, más del 60% de la población sentía temor de salir fuera de su casa cuando ya es oscuro.

El Consejo de Seguridad Ciudadana de la comuna se instala el 22 de marzo 2002, y su constitución se realizó como lo señala el Convenio Marco. La convocatoria a participar tuvo buenos resultados. Tomó cerca de un mes y medio para que el Consejo Municipal (alcalde y concejales) se reuniera para definir a 3 concejales que se interesaban por integrar el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana. En cuanto a las organizaciones sociales, el proceso de elecciones tomó 3 semanas y se realizaron una serie de reuniones entre las Uniones Comunales para elegir democráticamente a sus representantes. Sus otros miembros deben asistir por obligación, entre ellos destaca la participación activa del Subprefecto de Policía de Investigaciones y el representante de Carabineros.

Se han realizado una serie de capacitaciones que han permitido que la mayoría de los miembros del Consejo tengan una nueva y más completa concepción de la Seguridad Ciudadana, cuestión fundamental a la hora de evaluar los proyectos del Fondo Concursable. Ya existen consensos acerca de qué tipo de proyectos son pertinentes y prioritarios para la Comuna. De acuerdo al Plan Comunal de Seguridad, el Consejo ha priorizado el tema de la recuperación de espacios públicos, dándoles una identidad comunal. Así las plazas de la comuna tienen un sello propio que ha favorecido la apropiación por parte de los vecinos, quienes han sido los mismos que las han reconstruido.

Actualmente, el Consejo lo componen 18 personas y en general asisten todos a las sesiones ordinarias (una vez cada mes y medio). En período de Fondo Concursable, las reuniones se multiplican y alcanzan a 5 ó 6 por mes. Para la evaluación de los proyectos que concursan, los consejeros y los integrantes de la Mesa Técnica, conforman **duplas mixtas** (un profesional municipal y un consejero), que le entrega un puntaje a cada proyecto, de manera de conformar una lista jerarquizada de mayor a menor puntaje. Esta modalidad ha sido una iniciativa específica en esta comuna. Debido a que se evidenciaban niveles muy dispares de conocimientos y herramientas técnicas entre los consejeros, se decidió trabajar con el apoyo de los integrantes de la Mesa Técnica. Además, ello permite que los proyectos a realizarse sean coherentes y pertinentes con las necesidades de la comuna, información que manejan los profesionales municipales.

Por su parte, la Mesa Técnica se reúne unas tres veces al año en período ordinario (en abril, en agosto/septiembre y en diciembre) y durante el proceso de Fondo Concursable, se multiplican las reuniones en la modalidad de **duplas mixtas** porque hay que evaluar proyectos y acompañarlos en su ejecución. La Mesa Técnica está compuesta por cerca de 10 profesionales designados por los Directores de área en la Municipalidad (obras, educación, salud, aseo y ornato, tránsito, jurídico, secretaría de planificación comunal), más el profesional de PREVIENE.

3) Mesa Técnica, cuyo objetivo es coordinar al interior del Municipio la ejecución del Plan Comunal, una vez dispuesto por el Consejo Comunal, en la línea de facilitar el trabajo intersectorial a nivel local y al mismo tiempo prestar asistencia técnica al Secretario Técnico.

Está compuesta por:

- Director de Obras Municipales;
- Director de Desarrollo Comunitario;
- Secretario Comunal de Planificación;
- Asesor Jurídico Municipal;
- Directorio del Departamento de Educación Municipal o Director de la Corporación de Educación Municipal, según sea el caso.

Esta entidad ha tenido dificultades para operar debido a la amplia carga de trabajo municipal de sus integrantes, por lo que en su defecto se recomienda desde la DSC que el Secretario Técnico realice reuniones de acuerdo a necesidades específicas.

Implementación del Programa – Ciclo Metodológico

La implementación del Programa está establecida en etapas lógicas y sucesivas, diseñadas anualmente, ya que las comunas son incorporadas en cohortes anuales. Este es el ciclo metodológico correspondiente al primer año de implementación, a lo que se debe sumar para los años siguientes la última etapa.

Etapas	Tareas	Tiempo de ejecución real
Eta 1 Selección de Comunas	Aplicación de Índice de Vulnerabilidad Social Delictual	1 mes: Marzo
Eta 2 Instalación del Programa	1. Anuncio Nuevas Comunas 2. Suscripción de Convenios 3. Selección y Capacitación de Secretarios Técnicos 4. Asambleas de Información Ciudadana 5. Constitución de Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana y Mesas Técnicas Comunales.	2 meses: Abril y mayo
Eta 3 Elaboración del Diagnóstico	1. Recogida de información: - Relevamiento de información cuantitativa a través de fuentes secundarias - Realización de Diálogos Ciudadanos - Entrevistas a informantes claves - Grupos de discusión 2. Análisis de la Información: - Análisis detallado por territorios (georreferenciado) - Identificación de Problemas Prioritarios 3. Elaboración de Informe Diagnóstico 4. Restitución a la Comunidad: validación del Diagnóstico	Tiempo variable según cada comuna: no debería exceder los 3 meses de junio, julio y agosto.
Eta 4 Elaboración de Plan Comunal	1. Diseño del Plan Comunal de Seguridad 2. Sanción por parte del Consejo 3. Difusión del Plan a la comunidad.	Tiempo variable según cada comuna: no debería exceder los 2 meses de agosto y septiembre.
Eta 5 Implementación y actualización del Plan Comunal	1. Creación de alianzas estratégicas 2. Ejecución de las iniciativas de cada una de las Líneas del Plan (Implementación del Fondo Concursable) 3. Actualización del Plan Comunal.	La implementación y actualización del Plan es una tarea constante. La implementación del Fondo toma 5 meses (agosto a diciembre) en sus diversas etapas desde la apertura del concurso hasta la adjudicación de fondos (ver flujograma)
Eta 6 Evaluación del Programa y del Plan Comunal	Evaluaciones sucesivas de las Fases I, II y III en términos de proceso, resultado e impacto.	

Diagnóstico Comunal de Seguridad Ciudadana

Caracterización de la realidad local de la seguridad, en cuanto a la presencia e incidencia de diversos factores de riesgo de tipo social, institucional y situacional asociados al fenómeno de la violencia, delincuencia y el temor, así como al levantamiento de los recursos o factores protectores de la comuna.

Su realización está a cargo del ST, quien a través de metodologías participativas de recogida de información debe involucrar a la comunidad en la problemática, generando un mayor grado de responsabilidad al respecto, movilizándolo a sus componentes a partir de la generación de consensos y compromisos para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El diagnóstico⁵ se nutre de:

- información cuantitativa: estadísticas de denuncias y detenciones; encuestas de victimización; monitoreo de la violencia y cuestionarios ad hoc;
- información cualitativa: a partir de fuentes tales como Diálogos Ciudadanos⁶, marchas exploratorias, entrevistas a informantes claves y grupos de discusión, dándole mayor espacio e importancia a este último tipo de información.

El diagnóstico constituye el principal insumo para la elaboración del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana a ser realizado por el Consejo Comunal, el que contempla como una de sus líneas de acción el "Observatorio". Su finalidad es mantener actualizado el diagnóstico, debido a que la realidad local es dinámica y cambiante. Ello se materializa en un actuar constante de investigación por parte del ST en los años siguientes al primero de implementación.

5. Documento "Diagnóstico Comunal de Seguridad Ciudadana Programa Comuna Segura – Compromiso 100", disponible en www.cesc.uchile.cl

6. Documento "Diálogos Ciudadanos: Diagnóstico desde las Necesidades Sentidas", disponible en www.cesc.uchile.cl

LA EXPERIENCIA DEL PROCESO DE DIAGNÓSTICO EN LA COMUNA DE CERRO NAVIA

Para la elaboración del Diagnóstico se realizaron **22 Diálogos Ciudadanos** con la participación de las policías, la Alcaldesa y algunos miembros del Consejo. Con un calendario en mano de lunes a domingo, el equipo se trasladaba a alguna plaza al aire libre, a diferentes horas del día, con aparatos de difusión, para conversar cara a cara sobre el tema de la seguridad con los vecinos.

Además, la Municipalidad ha puesto a disposición del Programa una estructura de trabajo territorial. La comuna está dividida en 8 territorios y cada uno cuenta con una mesa territorial coordinada por un profesional a honorarios, que se constituye como puente entre el Municipio y la Comunidad. Esto ha permitido mantener actualizado el Diagnóstico comunal, a través de la construcción colectiva de **mapas perceptuales** que se realizan en las reuniones de las mesas barriales, transformando las mesas en conversaciones sobre seguridad. En ellas participan entre 10 a 15 personas: dirigentes sociales, adultos mayores y dueñas de casa. Esta metodología participativa permite recoger datos que no se registran vía otras fuentes. Los vecinos dibujan anónimamente un pequeño mapa de su sector, donde registran situaciones que les generan temor. Los mapas son compartidos con la Policía de Investigaciones, quienes diseñan estrategias microbarriales preventivas.

Actualmente, los **mapas perceptuales** barriales están siendo digitalizados en coordinación con la Dirección de Obras Municipales, información que luego es cruzada con el Sistema de Información Geográfica. De esta manera, se obtiene una especie de fotografía de lo que ocurre y dónde está ocurriendo para planificar acciones concertadas.

Plan Comunal de Seguridad Ciudadana

Planificación de corto y mediano plazo que recoge las conclusiones del Diagnóstico y establece las temáticas prioritarias de intervención en la comuna, determinando acciones concretas a realizar para el cumplimiento de los objetivos, especificando territorios en que éstas serán implementadas y las colaboraciones en términos de recursos humanos, materiales y financieros de otras instituciones y organizaciones para ejecutar las acciones propuestas. En su elaboración tienen un rol fundamental el Consejo y la Mesa Técnica, asesorados por el ST.

Cada plan comunal debe contemplar 5 líneas de gestión:

- 1. Observatorio:** actualización permanente del Diagnóstico.
- 2. Iniciativas promocionales:** actividades específicas de difusión del Programa y de promoción de buenas prácticas, entendidas como la adopción de comportamientos seguros. Por ejemplo, talleres de acercamiento entre policías y jóvenes realizados en las comisarías, para conocer sus procedimientos y dependencias.
- 3. Intervención intersectorial:** actividades donde participan el Consejo Comunal, la Mesa Técnica y otras instituciones públicas o privadas. Por ejemplo, acciones de fortalecimiento de las habilidades sociales de jóvenes en el medio laboral industrial, a través de talleres de capacitación; acciones concertadas en colegios, con los profesores y apoderados para la prevención de la violencia escolar; actividades de capacitación para profesionales de atención primaria de salud, que reciben información acerca de cómo identificar violencia intrafamiliar y cuáles son los canales de derivación para su tratamiento y prevención de la revictimización.
- 4. Fortalecimiento institucional:** actividades de capacitaciones a los actores involucrados en el Consejo Comunal, el Municipio y la comunidad para su óptimo desempeño en el marco del Programa. Ejemplo de este tipo de capacitaciones pueden ser cursos o diplomados entregados por entidades académicas a los interesados, o bien en el marco de la Reforma Procesal Penal, sesiones de capacitación dirigidas por jueces y abogados para explicar cómo operará el nuevo sistema.
- 5. Fondo Concursable de Proyectos (ver cuadro Flujograma):** sistema de financiamiento de proyectos diseñados y ejecutados por la comunidad, de acuerdo con los criterios identificados en el Diagnóstico. Los proyectos son evaluados por el Consejo Comunal con la colaboración de la Mesa Técnica de la DSC de acuerdo a la siguiente ponderación:

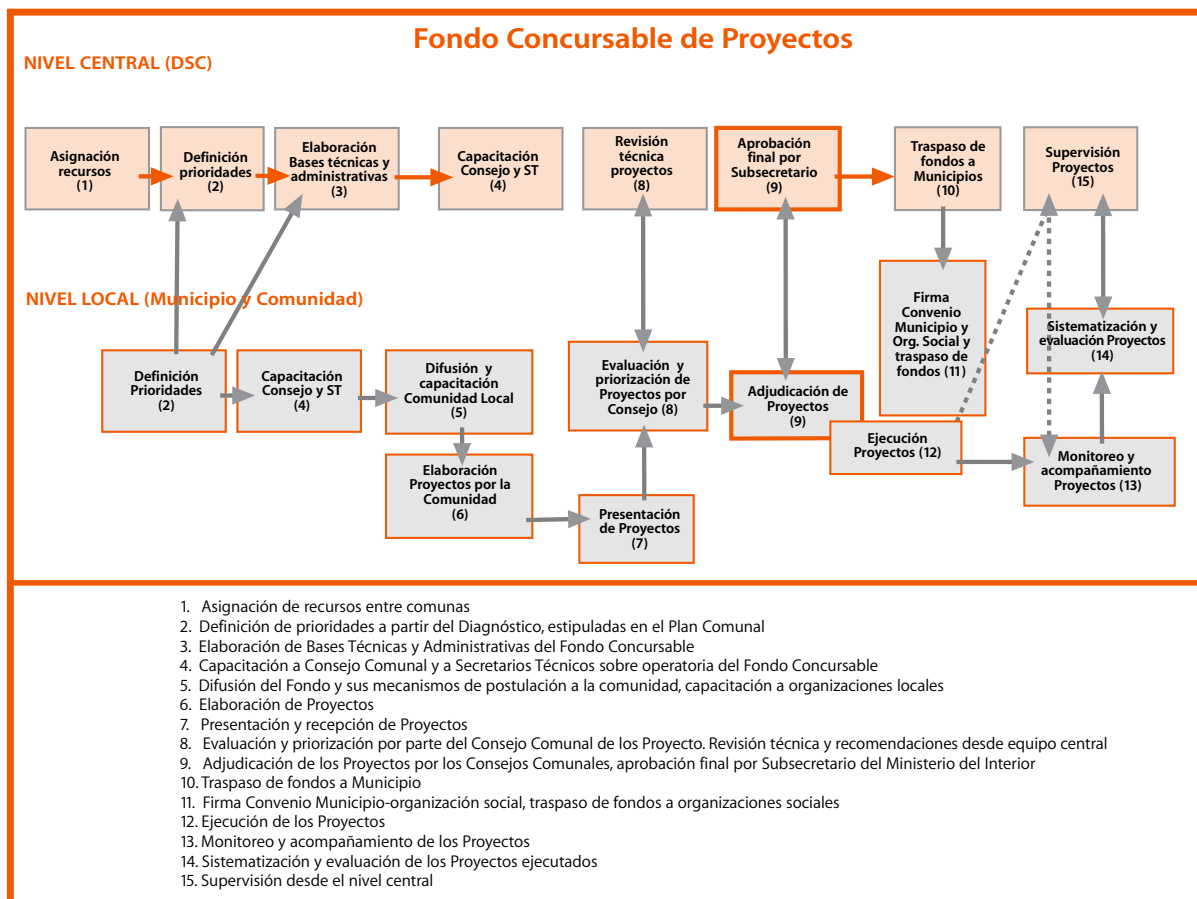
- Nivel de importancia del problema planteado de acuerdo a lo establecido en el Plan, respecto de la comuna, y del sector en el que se desarrollará el proyecto (18%)
- Grado de asociación entre organizaciones y/o instituciones ejecutoras para la implementación del proyecto (12%)
- Grado de participación de los beneficiarios en la implementación del proyecto (7%)
- Grado en que el proyecto integralmente contribuye a solucionar el problema planteado (15%)
- Grado de relación entre la solución planteada y las actividades planteadas (10%)
- Grado de coherencia entre las actividades del proyecto y el presupuesto asignado para su realización (15%)
- Grado de colaboración de organizaciones y/o personas en la implementación del proyecto (6%)
- Nivel de aportes de las organizaciones ejecutoras para la implementación del proyecto (7%)
- Grado de relación beneficiario/costo del proyecto (5%)
- Grado de experiencia de los ejecutores en la ejecución de proyectos (5%)

Luego de ser adjudicados los fondos a las organizaciones sociales, se procede a la ejecución de los proyectos, la que no debe exceder los 8 meses, contando con el monitoreo y acompañamiento del ST.

El financiamiento de estas iniciativas es aportado mayoritariamente por el Fondo Concursable; sin embargo los mismos beneficiarios aportan en un grado significativo recursos para la implementación, alcanzando un 36% en 2001, un 41% en 2002 y un 36% en 2003.

Desde el año 2003 se establece que un 30% de los recursos del Fondo son de asignación directa del Consejo, es decir, es el Consejo quien decide en qué se van a invertir de acuerdo a las prioridades establecidas en el Plan Comunal. Luego se procede a licitar la ejecución de las iniciativas. El 70% restante del Fondo es destinado a los proyectos de la comunidad que van a concurso.

FLUJOGRAMA:



Proyectos financiados por el Fondo Concursable 2001-2002- 2003

El Fondo Concursable de Proyectos, a nivel nacional, ha financiado 1.756 iniciativas entre 2001 y 2003. Las iniciativas pueden agruparse en tres categorías:

a) Promoción y Participación Comunitaria, proyectos basados en resolución alternativa de conflictos, formación de líderes juveniles, fortalecimiento de redes locales, actividades artístico-culturales, entre otros (ver cuadro proyecto PreveTren).

Proyecto destacado:

PREVETREN un carril que te escucha, orienta, entretiene e invita a participar ejecutado por Grupo Juvenil Oro Negro, en la comuna de Coronel

El proyecto pretendió instalar un espacio para el desarrollo personal, promoción, orientación y educación para la prevención de la violencia.

Las actividades realizadas fueron:

- adquisición de un vagón de tren y su implementación;
- capacitación computacional e Internet (para niños, jóvenes y adultos mayores);
- creación de una biblioteca comunitaria;
- implementación de línea 800 para llamadas gratuitas atendidas por psicólogo que entrega orientación psicosocial;
- talleres culturales y recreativos (dibujo, pintura, guitarra, danza, tarot, aerobox);
- talleres formativos (sexualidad, paternidad responsable, aborto, drogas, divorcio, y otros), donde se forman monitores para reproducir aprendizajes en colegios y liceos;
- taller de diseño de proyectos para dirigentes de las juntas de vecinos;
- campañas promocionales de cartillas preventivas-educativas respecto a la sexualidad, drogas, etc.;
- preuniversitario.

El proyecto fue elaborado y ejecutado por la organización, recibiendo aportes de Ferrocarriles del Estado, Consultorio de Salud y de privados en materiales (libros, películas, etc.). Con los recursos del Programa Comuna Segura sólo se logró costear la implementación del vagón y de los talleres; los recursos humanos fueron aportados en forma gratuita por los miembros de la organización. El impacto del proyecto se extendió a otras zonas de la comuna, más allá de lo que estaba previsto, transformando al vagón en un espacio de encuentro, recreación, cultura y prevención.

b) Prevención Psicosocial, proyectos de atención a niños víctimas de maltrato, a adolescentes infractores de ley, a víctimas de violencia intrafamiliar, entre otros, que de modo sistemático refuerzan los valores positivos en grupos vulnerables.

c) Proyectos de Infraestructura Participativa, iniciativas de carácter situacional como son las de recuperación de espacios públicos percibidos como inseguros, proyectos de iluminación, implementación de centros culturales y deportivos, entre otros.

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL PROGRAMA: Aciertos y Dificultades

Es un acierto del Programa su diseño, en tanto conjuga de manera innovadora la articulación entre el gobierno central y los municipios - que representan gobiernos locales de diversas tendencias políticas - y la comunidad. Su diseño permite la participación de un gran número de organizaciones de base, ONG's locales, organismos privados y de gobierno. Los componentes del Programa representan un impulso a la descentralización administrativa bajo la supervisión constante del gobierno central que aporta los contenidos programáticos. Sin embargo, para el buen funcionamiento del Programa en la comuna, el Municipio debe poner a disposición del Programa sus recursos más allá de las diferencias políticas que puedan darse entre las tendencias del gobierno central versus el gobierno local. En este sentido, la Seguridad Ciudadana debe entenderse como un asunto prioritario más allá de los colores políticos.

Ha sido satisfactoria, de acuerdo a los usuarios, la convocatoria a participar, registrándose un gran número de proyectos presentados y ejecutados. Ello se ve reflejado en el porcentaje de financiamiento que aportan los beneficiarios y es rescatable el alto nivel de asociacionismo que favorece el Programa. Se evidencian logros importantes en la articulación de la participación comunitaria, en la línea de fomentar el control social informal ante la delincuencia y la violencia, cuestión que debe ser entendida como una variable necesaria para los objetivos centrales de la Estrategia de Seguridad Ciudadana de la DSC.

Se ha logrado un mejor y más acabado conocimiento de las realidades locales por parte de los mismos vecinos y de las autoridades comunales y nacionales. Esto resulta significativo puesto que en muchas comunas no se habían realizado diagnósticos de Seguridad Ciudadana antes de la instalación del Programa. No obstante este primer acercamiento, llama la atención la brevedad de los plazos para la realización del Diagnóstico y Plan Comunal, que

impide que estos instrumentos puedan tener un mayor impacto, tanto con respecto a la calidad, profundidad y coherencia de la información, como al grado de involucramiento por parte de la comunidad que se puede alcanzar. Estos tiempos están dados por el ciclo metodológico que requiere del Plan para el lanzamiento del Fondo Concursable. Asimismo, el tiempo de ejecución de los proyectos es como máximo de 8 meses, lo que también de acuerdo a los beneficiarios resulta mínimo si se trata de actividades que pudieran mantenerse en el tiempo.

Ha sido una dificultad del Programa la participación de los consejeros en los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana. Ello debido a los niveles dispares de conocimientos técnicos al respecto y al grado de motivación que cada uno presenta: para algunos es parte de sus obligaciones, mientras que para otros es un cargo para el cual han sido elegidos entre sus pares voluntariamente.

Ha sido un aspecto problemático la doble dependencia de los ST, quienes se ven expuestos a demandas diversas tanto desde el Ministerio como desde el Municipio. Sin embargo, gracias a la experiencia esta articulación, que varía caso a caso, se ha ido afinando, dando mejores resultados. La experiencia ha mostrado que resulta fundamental que los ST cuenten con la confianza del Alcalde, y que éste a su vez comprenda que el Programa está diseñado en beneficio de su comuna, según sus particularidades. Por ello en la medida en que el Programa deja de ser visto como una intromisión en el gobierno local desde el gobierno central y es valorado como una inyección de recursos materiales y humanos, el ST enfrenta menor resistencia en su trabajo. De la misma manera, a través del proceso, se han diseñado espacios de encuentro y de aprendizaje mutuo entre los ST en distintas etapas de ejecución del Programa, lo que ha facilitado que los ST comprendan y asuman las dificultades de su rol más allá de las contingencias de cada Municipio.

Es un riesgo para el Programa quedarse subsumido en el Fondo Concursable, vale decir, que la comunidad equipare el Programa a la posibilidad de recibir financiamiento para proyectos, sin que éstos tengan una vinculación orgánica con el Plan de Seguridad Comunal y sus otras 4 líneas de gestión. A pesar de ello, recursos frescos dirigidos directamente al fortalecimiento de las organizaciones de base tiene un amplio sentido, en la medida en que las iniciativas tiendan a la sustentabilidad de las mismas. Por otra parte, el hecho de que sean los mismos representantes de la comunidad a través de sus consejeros quienes evalúan los proyectos, le confiere a la comunidad un grado de corresponsabilidad importante y necesario. No obstante, esta situación puede generar tensiones al interior del Consejo en la medida en que los consejeros están autorizados a presentar proyectos y, por ello, existe la tendencia a "hacerse favores," produciéndose una suerte de clientelismo. El Fondo Concursable genera una competencia entre los miembros de comunidad por conseguir fondos, situación que debe ser canalizada adecuadamente para evitar que sean siempre los mismos los que reciben financiamiento. Como una forma de paliar estos efectos, se ha propugnado desde el 2004 a privilegiar también el asociacionismo con personas naturales o actores inorgánicos.

Finalmente, **no existen antecedentes fundados para pronunciarse acerca de la sustentabilidad** del Programa en los Municipios, una vez que el financiamiento desde el gobierno central termine. Siendo que el Programa se define como de transferencia de modelo local y de conocimientos técnicos al Municipio y a la comunidad, es de suma importancia conocer en qué medida el modelo ha quedado instalado en la orgánica municipal. La DSC se encuentra actualmente realizando un estudio evaluativo. Por otra parte, resulta aún más complejo pronunciarse acerca del impacto del Programa en cuanto a la reducción de los índices objetivos de delincuencia, debido a que éste se ha definido como un programa básicamente de prevención de la delincuencia y la violencia. No obstante, los efectos del Programa pueden ser analizados en relación con sus objetivos en términos del mejoramiento del clima comunitario y de una articulación entre los vecinos y las autoridades locales que potencie la autogestión de las organizaciones territoriales, variable que efectivamente interviene a largo plazo en los objetivos últimos de la Estrategia de Seguridad Ciudadana de la DSC: frenar el alza de las tasas de delitos y reducir el temor y que como tales deben ser valorados.

Para mayores informaciones visite www.seguridadciudadana.gob.cl o diríjase al Director de la División de Seguridad Ciudadana, René Jofré a rjofre@interior.gov.cl

NOTICIAS

INSyDE culmina con excelentes resultados su primer año de gestión

El Instituto para la Seguridad y la Democracia cumple ya un año de trabajo en México, apoyando la transformación de las instituciones responsables de la seguridad pública, la justicia penal, así como la relación de éstas con la sociedad civil. INSyDE se ha ganado un espacio en el debate sobre la seguridad, que se evidencia en el interés de la prensa local por recoger sus opiniones y análisis. Ello ha sido posible gracias a calidad de sus propuestas técnicas, llevadas a cabo por un equipo multidisciplinario con vasta trayectoria en temas de reforma policial, justicia penal y derechos humanos.

Destacamos:

- Serie de documentos "Insyde en la Sociedad Civil", donde se analizan coyunturas relevantes que ponen en riesgo o violentan los derechos humanos, como consecuencia de normas, políticas, estrategias y acciones de las autoridades federales, estatales y municipales. Estos documentos tienen un objetivo didáctico, y permiten a las Organizaciones de la Sociedad Civil asumir posiciones públicas y estrategias propias.

- Realización del "Primer Diálogo Internacional para la Reforma policial en México" y el "Seminario de Seguridad Pública, Prevención del Delito y Derechos Humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y organismos públicos de derechos humanos" en mayo y en julio respectivamente. Ambos eventos serán seguidos de publicaciones que difundan la discusión.

Para mayores informaciones dirigirse a contacto@insydeideas.org o visite www.insydeideas.org

El 1º de abril de 2004 se constituyó la Alianza Global ALTUS, con base en La Haya, Holanda. La integran 6 centros dedicados al estudio y reflexión sobre la criminalidad: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile; el Centro de Estudios de Seguridad Pública y Ciudadanía (CESeC), de la Universidad Cândido Mendes en Río de Janeiro, Brasil; el Vera Institute of Justice, de Nueva York, EE.UU.; la Fundación Cleen, de Lagos, Nigeria; el Instituto de Ciencias de la Información para la Democracia (INDEM), de Moscú, Rusia; y el Institute for Development and Communication (IDC), de Chandigarh, India. El objetivo de la Alianza es contribuir a mejorar la seguridad ciudadana y la justicia, desde una perspectiva multicultural, a través de investigaciones conjuntas y apoyando a programas que tengan ese objetivo. En calidad de miembros asociados se incorporaron además la Open Society Initiative (Iniciativa Pro-Justicia en la Sociedad Abierta, OSI) y la ONG Reforma Penal Internacional (PRI).

El 1º de septiembre fue elegido como el Representante Regional de ALTUS en Chile, Francisco Prado, quien trabaja en la sede de CESC. El profesional es sociólogo y criminólogo de larga trayectoria en el área de la justicia criminal.

Entre los días 22 y 29 de octubre, se reúne en La Haya la totalidad de los miembros y asociados, los representantes regionales, el Secretario Ejecutivo de la Alianza y su Comité Directivo, con el objeto de discutir y acordar futuros proyectos comunes, evaluar la marcha de aquellos ya en desarrollo y el funcionamiento de la Alianza desde su creación.

Para mayores informaciones visite www.altus.org

En el marco del nuevo Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley No. 27933, febrero 2003), el Instituto de Defensa Legal se encuentra desarrollando desde septiembre de 2003 la aplicación piloto de los Comités Locales de Seguridad Ciudadana (CLSC) en 6 localidades del país. El trabajo se realiza en coordinación con el Centro para la Promoción de la Seguridad Ciudadana (CEMPROSS) y con el Consejo Nacional de Seguridad (CONASEC) y cuenta además con la participación de Open Society Justice Initiative.

La Ley establece la existencia de Comités a nivel nacional, regional, provincial y municipal, siendo éste el organismo fundamental para el correcto funcionamiento del Sistema. Los CLSC son presididos por el Alcalde y en ellos participan un comisario de la Policía Nacional Peruana (PNP), un representante de del Sistema Judicial, de Salud y de Educación, además de la sociedad civil organizada. Los Comités deben desarrollar diagnósticos locales de seguridad, planificar una estrategia de acción acorde, evaluar el proceso, incluyendo evaluaciones del quehacer de la policía local.

Los sitios piloto representan las distintas situaciones urbanas y rurales del país: dos pilotos están ubicados en Lima, San Juan de Lurigancho, con una población de un millón de habitantes en precarias condiciones y Chorrillos; otro en San Juan Bautista de Municipalidad de Huamanga, departamento de Ayacucho, cuya la población es predominantemente indígena, donde ha habido una fuerte predominancia de la violencia política; el cuatro en Chilca en Huancayo, una zona vulnerable del centro del país en la sierra; el quinto en Nuevo Chimbote, zona de rápido crecimiento; y finalmente el sexto en un área rural pequeña que cubre Cutervo, Chota, Bambamarca, cuya población es mayoritariamente indígena y distrito ciudad en Cajamarca.

Para finales de este año estamos a la espera de la realización de una completa evaluación del proceso, que incluirá el análisis de datos cualitativos y cuantitativos. Se espera evaluar el impacto en la comunidad en términos de sus percepciones de inseguridad y analizar en qué medida estos proyectos contribuyen en la formación de capital social y la promoción de prácticas democráticas en coordinación con los gobiernos locales.

Para mayores informaciones visite www.seguridadidl.org.pe

La Alianza Global ALTUS se reúne en La Haya para consolidar su agenda

IDL implementa en Perú 6 experiencias piloto de Comités de Seguridad locales

IMASP promueve el fortalecimiento de la seguridad pública en Guatemala

La Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública es una ONG que surge a comienzos de 2001, cuando 3 organizaciones guatemaltecas unen sus esfuerzos para apoyar la democratización y profesionalización de la policía: Madres Angustiadas, Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS), y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. IMASP ha logrado posicionarse como referente ante las autoridades estatales y ante los medios en materia de seguridad, a través de la difusión de informes periódicos sobre las condiciones internas de la Policía Nacional Civil (PNC), entre otras acciones.

Para mayores informaciones, dirigirse a imasp@hotmail.com

PUBLICACIONES

Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur
Hugo Frühling y Azun Candina, editores. Santiago, Chile: Centro de Estudios del Desarrollo. CED, 2004. 262p.



Este libro está compuesto por una serie de artículos de investigadores latinoamericanos que abarcan diversos casos de procesos de reforma policial en marcha en la región, con énfasis en aquellos donde la participación ciudadana en tareas de prevención del delito puede constituirse en un aporte para una mejor supervisión del accionar policial.

Está dividido en dos secciones. La primera de ellas se centra, por una parte, en el auge que

ha tenido el modelo de la policía comunitaria en América Latina y, por otra, en el uso de indicadores para evaluar el trabajo policial. La segunda sección ilustra determinados esfuerzos de reformas institucionales al interior de las policías, en particular en la Policía de Investigaciones de Chile, en la Policía Nacional Peruana, en el Programa de Policía Comunitaria de São Paulo y en la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

La prevención del delito en Chile: Una visión desde la comunidad
Lucía Dammert y Alejandra Lunecke. Santiago, Chile: Universidad de Chile. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2004. 121p.



Este libro expone los resultados de una investigación empírica de diversos micro-proyectos de prevención ejecutados por organizaciones de la comunidad durante el año 2001, en el marco del Programa Comuna Segura, Compromiso 100. Además, contiene una valiosa síntesis de los modelos de prevención comunitaria, detallándose cómo se han entendido los conceptos de prevención y comunidad en el marco de la generación de políticas públicas. A partir de este marco interpretativo se exponen los criterios de evaluación que permitieron elaborar

dimensiones e indicadores, así como la metodología de trabajo para establecer prácticas prometedoras. A modo de ilustración, se exponen resumidamente algunos de los proyectos que fueron evaluados positivamente.

La publicación fue lanzada al público el pasado 4 de octubre en el Salón de Honor de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, siendo comentada por diversas personalidades académicas y de gobierno que se abocan a la problemática de seguridad ciudadana.

Calles más seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina / Hugo Frühling, editor. Washington DC, EE.UU: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. 175 p.



En esta publicación se analizan 4 procesos de aplicación del modelo de policía comunitaria, recogidos por diversos investigadores en la región: Laura Chinchilla describe el programa de policía comunitaria de Villa Nueva Guatemala; María Victoria Llorente, la experiencia en Bogotá, Colombia; Paulo Mesquita Neto, el proceso de reformas policiales en São Paulo y Claudio Beato, el trabajo realizado con la policía en Belo Horizonte, Brasil.

El editor del libro analiza comparativamente estos procesos, resaltando que la policía

comunitaria presenta importantes ventajas como modelo para revitalizar los actuales cuerpos policiales de América Latina, incrementar los niveles de apoyo social de los que gozan e impulsar una reforma más profunda de su estructura y funcionamiento. Los estudios particulares permiten analizar con mayor detalle las virtudes y dificultades inherentes a la implementación de programas de esta naturaleza, rescatando lecciones de gran utilidad.

Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú / Gino Costa y Carlos Basombrió. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos. 2004. 396 p.



Los autores relatan detalladamente su experiencia a cargo del Ministerio del Interior peruano, entre julio del 2001 y enero del 2003, cuando un equipo de civiles intentan llevar al sector nuevos estilos de gestión, impulsando un proceso de reformas en la Policía Nacional Peruana.

Sin pretender ser un texto académico, el libro relata con frescura y objetividad el proceso, dando cuenta de las tareas realizadas, las

dificultades para lograrlas y lo mucho que quedó pendiente. La reflexión demuestra que se pueden emprender proyectos de esa envergadura en la administración pública peruana, pese a las enormes limitaciones materiales, y alcanzar algunos resultados tangibles.

El libro fue lanzado el 29 de septiembre, en la sede del Instituto de Defensa Legal, siendo presentado por diversas personalidades ligadas a la seguridad ciudadana.

ENLACES: ¿dónde encontrar información útil?

OMS Department of Injuries and Violence Prevention

El Informe Mundial sobre Violencia y Salud, publicado por la OMS en octubre de 2002, es un excelente texto, donde encontrará una exhaustiva conceptualización sobre violencia y una síntesis del enfoque de salud pública o epidemiológico aplicado a la prevención de la violencia. Está disponible en español el Resumen y el Abstract del Informe en:

http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/

ICPC International Centre for the Prevention of Violence. Montreal, Canadá

En este sitio encontrará valiosa información acerca de prácticas locales y de cuestiones teóricas y metodológicas con respecto a la prevención de la violencia. Recomendamos especialmente visitar la sección de publicaciones que está disponible en español en:

<http://www.crime-prevention-intl.org/publications.php?type=REPORT>

BID Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC, EE.UU

En el Departamento hay un apartado en español, especialmente dedicado a la Prevención de la Violencia donde encontrará diversas secciones (El Enfoque del BID, Proyectos del BID, Sobre Nosotros, Publicaciones, Eventos, Boletines Informativos y Enlaces de Internet). Recomendamos visitar especialmente la sección publicaciones, y entre ellas las Notas Técnicas sobre Violencia, así como los Boletines Informativos, en:

http://www.iadb.org/sds/SOC/site_471_s.htm

CESeC Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, Río de Janeiro, Brasil

En el sitio de web de CESeC, disponible en portugués e inglés, encontrará información interesante con respecto a proyectos de investigación en curso y valiosos documentos agrupados temáticamente en la Biblioteca virtual, además de estadísticas brasileras e internacionales. También están disponibles los boletines de CESeC, en:

<http://www.cesec.ucam.edu.br/>



CONTACTOS Y SUGERENCIAS:

- CESC - Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
- INAP - Universidad de Chile
- Ximena Tocornal • xtocornal@uchile.cl
- Fono: 56-2- 6648513
- Santa Lucía 240, Santiago, Chile
- www.cesc.uchile.cl

